

ASERTIVIDAD TRADICIONAL.

Las cuotas de género
y su interpretación judicial

Karina Ansolabehere Sesti

EXPEDIENTE: SX-JRC-17/2010

SUMARIO: I. Marcos analítico y contextual; II. Controversia, agravios y actores; III. Asertividad que desplaza fronteras; IV. La decisión desde el punto de vista de la ideología legal de las magistradas; V. Consideraciones finales. Asertividad tradicional, VI. Fuentes consultadas.



Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral
Vertiente Salas
Regionales

El objetivo de este trabajo es analizar la sentencia del juicio de revisión constitucional electoral (JRC),¹ expediente SX-JRC-17/2010, emitida por la Sala Regional Xalapa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Ésta resolvió una controversia presentada acerca del respeto de la cuota de género en las listas de candidatos a cargos de regidores municipales en el estado de Quintana Roo. Su importancia radicó en la posición asumida por la Sala Regional ante una medida de acción afirmativa,

¹ Este recurso tiene como finalidad “revisar que los actos y resoluciones que emitan las autoridades de las entidades federativas en materia electoral se ajusten a las normas y principios establecidos en el orden constitucional” (CCJE s. f.).

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

en este caso, las denominadas cuotas de género orientadas a igualar las oportunidades de participación de las mujeres en los cargos de elección pública a partir de su reconocimiento como grupo desaventajado. Mediante esta decisión, la Sala cerró la posibilidad de interpretaciones limítrofes (entre el cumplimiento e incumplimiento) de las disposiciones relativas a la cuota de género reconocidas constitucionalmente en el estado y clausuró la posibilidad de prácticas de simulación acerca de éstas, (por ejemplo, la designación de candidatas propietarias con candidatos suplentes para luego proceder a la renuncia de las primeras). Práctica que adquirió triste notoriedad en el caso de las denominadas Juanitas en la elección de diputados federales de 2009.

Para el análisis de la sentencia, existían varias vías de entrada como el análisis de la argumentación, el de los contenidos de las decisiones, las implicaciones jurídicas de éstas y su análisis desde la perspectiva de la medida de acción afirmativa. En este trabajo, la vía elegida fue otra: el comportamiento judicial de la Sala frente a la medida de acción afirmativa dirigida a las mujeres. La pregunta que guió el estudio —en el cual se asume que la sentencia es un caso de independencia positiva, denominada así en los estudios políticos acerca del Poder Judicial—² fue: ¿de qué tipo de independencia positiva se está hablando?

Entonces, éste será un análisis que abre de las aguas de la literatura que trata el comportamiento judicial (Baum 2009), desarrollada en el ámbito de los estudios sociopolíticos del Poder Judicial, fundamentalmente en los trabajos que abordan lo que se denomina independencia positiva del Poder Judicial, entendida como las contribuciones de los poderes judiciales a la equidad en la distribución del poder político, o a la protección de derechos (Hilbink 2012).

El análisis de la sentencia permite afirmar que esta decisión representa un caso de *asertividad tradicional*. Asertividad, porque

² Este término fue desarrollado por Russell (2001) y hace referencia a la adopción de conductas independientes de actores poderosos por parte de los jueces y tribunales.

la Sala, con su decisión promedida de acción afirmativa, revocó las resoluciones del Tribunal Electoral y del Instituto Electoral de Quintana Roo relacionadas con la aceptación de candidaturas cuyo cumplimiento con la cuota de género establecida en el orden jurídico de la entidad federativa era dudoso. Desde este punto de vista, la decisión fue favorable a una interpretación integral de la medida de acción afirmativa. Sin embargo, de manera simultánea, a partir del contenido de la decisión —en términos de la concepción del derecho que expresa con relación a las medidas de acción afirmativa—, ésta denota una ideología jurídica (Cotterrell 2001) tradicional respecto del género, que dista de poner en el centro la situación de las mujeres como grupo desaventajado, aunque el resultado final de la decisión sea protector para el grupo.

Entonces, para el análisis de la sentencia se tomaron en cuenta dos dimensiones: la que, según Kapiszewski (2007), se denomina asertividad judicial (*Judicial assertiveness*), que se define por los efectos de la sentencia en las decisiones de actores poderosos (en este caso, la anulación), y la dimensión ideológica legal respecto de la cuestión de género que hace referencia a la concepción del derecho que prevaleció en la decisión desde la perspectiva de género.

A efecto de desarrollar el argumento, en primer lugar se presentan los marcos analítico y contextual en que se basa el análisis. En segundo lugar, se describen los hechos que constituyeron la controversia de la sentencia, los actores intervenientes y, de manera sintética, las decisiones que ésta implicó. En tercer lugar, se analiza lo que se denominó asertividad de la decisión respecto de los otros actores del proceso y, en cuarto lugar, se expone la dimensión de ideología legal acerca de la perspectiva de género de la que da cuenta la decisión. Finalmente, se enuncian consideraciones acerca de las implicaciones políticas y jurídicas de una decisión judicial con estas características.

I. Marcos analítico y contextual

Como es bien conocido, a partir de los procesos de democratización y apertura económica que tuvieron lugar desde la década de 1980 en América Latina, adquirió especial interés político y académico la noción Estado de Derecho (Inclán e Inclán 2005; Domingo y Sieder 2001; Maravall y Przeworski 2003; Méndez y otros 2002); o mejor dicho, su vigencia como condición de control del poder político —mecanismo de *accountability horizontal* (O'Donnell 2005)—, como garantía de derechos para los ciudadanos (Ansólabehere 2007) y como certidumbre jurídica para el desarrollo de la actividad económica (Correa 1998). Este interés en el Estado de Derecho llevó aparejada una preocupación por sus instituciones —como el funcionamiento de los poderes judiciales— y con éste, el desarrollo de una literatura que desde la ciencia política en particular y desde las ciencias sociales en general, se dedicó a estudiar el comportamiento de los poderes judiciales, sus características, el impacto de los diseños institucionales en el comportamiento judicial y, sobre todo, la relación entre el contexto político y el comportamiento judicial (Kapiszewski y Taylor 2008; Ansólabehere y Martínez 2009).

En dichos estudios, una de las preocupaciones fundamentales ha sido el análisis de la independencia judicial (Russel 2001; Linares 2004), ya sea de la denominada independencia formal o estructural —que da cuenta de las normas que definen los procesos de selección, destitución y disciplina de los jueces, y que operan como candados contra la interferencia de actores poderosos sobre el Poder Judicial—, o de la llamada independencia positiva; esto es, la preocupación por las conductas judiciales que redistribuyen el poder político o promueven el reconocimiento de derechos de grupos e individuos determinados (Hilbink 2012).

Este trabajo se enfoca en los estudios cuyo interés está en las conductas judiciales, que pueden definirse como de independencia positiva, y se concentra en las características de las decisiones que se identifican como tales.

De acuerdo con este cometido, y en consonancia con la literatura acerca del tema, se considera que las decisiones judiciales incorporan dos dimensiones desde el análisis sociopolítico asumido por este trabajo: la primera da cuenta de los efectos de la sentencia en las conductas de otros actores poderosos, fundamentalmente si la anulan o la hacen cambiar en un contexto político determinado —característica que Diana Kapiszewski (2007) ha llamado *asertividad judicial*— y la segunda, —que Cotterrell (1997) denomina *ideología legal*—, la cual hace referencia a ideas y creencias arraigadas, moldeadas por la práctica profesional del derecho, y producidas por la doctrina legal. En este caso, la caracterización de la ideología legal de las juezas de la Sala Regional Xalapa se realiza a partir de la dimensión perspectiva de género, entendiéndola como un uso del derecho que pone en el centro de la decisión al grupo cuyos derechos se busca proteger.

Así, los atributos de la conducta judicial de la Sala Regional respecto de la medida de acción afirmativa dan cuenta de las dos dimensiones descritas:

- 1) La *asertividad*, condición necesaria para la identificación de las conductas judiciales de independencia positiva; si los jueces y tribunales presentan conductas diferentes respecto de los actores poderosos, no podría hablarse de independencia positiva.
- 2) La *ideología legal* representa la característica interna de la decisión que expresa las ideas del derecho que impregnán el accionar judicial y permiten calificar la independencia positiva. Se propone que la misma puede ser *legalista*³ o *tradicional*; según ésta, en el centro de la preocupación está la ley antes que la justicia respecto del grupo protegido, o bien, el *enfoque de género*, en la medida en que pone en el centro de la decisión la protección del grupo considerado desventajado, en este caso, las mujeres.

³ Luis Pásara (2004) define como legalista una cultura jurídica en que el derecho y la justicia se subordinan al texto legal.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

De esta manera, la combinación de las dos dimensiones explicadas permite caracterizar el tipo de independencia positiva que determinó la conducta de la Sala Regional.

Cuadro 1. Tipos de independencia positiva

Asertividad	Ideología legal	
	Legalista/tradicional	Enfoque de género y derechos humanos
Sí	Asertividad tradicional (independencia positiva)	Asertividad con enfoque de género (independencia positiva)

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse en el cuadro 1, la asertividad es una condición necesaria para la existencia de independencia positiva, pero la ideología legal constituye el plus para tipificarla y dar cuenta de sus matices desde la concepción del derecho que predomina.

Realizada la descripción del marco que guiará el análisis de la sentencia, a continuación se procederá a la presentación del contexto en que tuvo lugar la decisión, pues desde la perspectiva sociopolítica del estudio de los poderes judiciales se asume que los contextos políticos e institucionales moldean las conductas de los jueces y tribunales.

Cuotas de género en la legislación mexicana y sus conflictos

Existe consenso en reconocer que las cuotas de género, esto es, el establecimiento de proporciones mínimas o máximas de candidaturas de un mismo género en los cargos de elección popular, constituyen una medida de acción afirmativa que tiene como objetivo la protección del grupo de las mujeres —el cual se ha puesto en desventaja históricamente, desde el punto de vista de la participación política—, para mejorar las

condiciones de equidad en el ejercicio del poder político (International IDEA 2008).

Durante la década de 1990, en el mundo, en general, y en América Latina, en particular, tuvo lugar la legalización de este tipo de medidas de acción afirmativa, las cuales alcanzaron especial impulso luego de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer organizada por las Naciones Unidas en 1995 en Beijing (Reynoso y D'ángelo 2006).

México no ha sido la excepción en esta tendencia. Como sostiene Aparicio (2009), el reconocimiento de las cuotas de género en la legislación mexicana, concretamente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), que tiene su primer antecedente en 1993, evolucionó, precisándose porcentajes, características, puestos a tener en cuenta, etcétera, mediante diferentes reformas que tuvieron lugar en 1996, 2002 y 2007. Esta última, vigente al momento de emitir la sentencia aquí analizada, aumentó la cuota: “al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad” (Cofipe, artículo 219, 2008), y fijó una garantía de posición, ya que estableció que en las listas plurinominales 2 de cada 5 candidaturas deben ser ocupadas por mujeres con el propósito de que éstas obtengan candidaturas elegibles. Sin embargo, mantuvo una excepción en el cumplimiento de la medida: las “candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido” (Cofipe, artículo 219, 2008).

Por su parte, las legislaciones de las entidades federativas concernientes a este tipo de medidas, presentan una trayectoria similar, aunque se observa un mosaico de situaciones con relación al reconocimiento de las mismas (Zaremburg 2010).

Así como el reconocimiento normativo de la cuota de género ha mostrado evolución y mayor especificación de las condiciones de la medida para cumplir con el objetivo de protección del grupo desventajado, su aplicación ha mostrado resistencias y maniobras de simulación por parte de los partidos políticos, siempre en

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

los límites de la legalidad. Estas conductas han sido recurrentes y han implicado, por ejemplo, el cumplimiento de las cuotas mediante los cargos suplentes, las renuncias de candidatas titulares para la asunción de candidatos que ocupaban los puestos suplentes, o bien la designación de candidatas en distritos electorales débiles para los partidos. Esta particularidad se manifiesta en un aumento lento no sólo de las candidaturas de mujeres, sino de su acceso a cargos de elección popular en el país (Aparicio 2009). Según este autor, en las elecciones federales para cargos legislativos de 2009, las mujeres obtuvieron 28.2% de las curules y las senadoras poco más de 17%.

Este tipo de prácticas tuvieron como correlato un aumento en el número de conflictos relativos a la interpretación de la normativa relacionada con las cuotas de género en los ámbitos federal y local, que derivó en una judicialización de conflictos relacionados con este tipo de medidas. Al respecto, la Sala Superior del TEPJF ha desarrollado jurisprudencias⁴ en las que ha especificó las pautas de la aplicación de la medida de acción afirmativa, así como lo ha hecho la Sala Regional, cuya sentencia es objeto de este trabajo.

Antes de finalizar, se considera importante señalar dos aspectos más que forman parte del contexto de la decisión analizada. El primero es que la decisión se dio, cronológicamente, muy próxima a un suceso que generó amplio debate público y que puso al descubierto una experiencia de manipulación de reglas legales con relación a las cuotas de género, mejor conocido como las Juanitas,⁵ acontecido cuando diputadas propietarias elegidas por sus respectivos partidos —Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Partido del Trabajo (PT)—, en las elecciones legislativas federales de 2009, renunciaron a

⁴ Como ejemplo, véanse las jurisprudencias 16/2009 y 16/2012.

⁵ Este caso recibió amplia cobertura periodística durante septiembre de 2009. Como ejemplos, se incluyen referencias de artículos de *La Jornada* (Camil 2009) y *El Universal* (2009).

sus bancas inmediatamente después de asumir para dejar paso a los candidatos suplentes, en varios casos, esposos o familiares. Esto constituyó un hito en la manera en que el Tribunal Electoral, por medio de sus Salas Regionales y su Sala Superior, se aproximó a esta medida de acción afirmativa.

En segundo lugar, no puede dejar de llamar la atención el contexto judicial y legal en que actuaron, y actúan, las juezas de la Sala Regional. En este marco debe hacerse notar su lugar de subordinación jerárquica respecto de la Sala Superior del TEPJF, tanto por la obligatoriedad de aplicación de la jurisprudencia de esta Sala como por el hecho de que las decisiones de la Sala Regional pueden ser apeladas y revocadas por la Sala Superior. Esta relación interna, como ya se ha presentado en otros trabajos (Ansolabehere 2007), define los márgenes de actuación de los jueces y tribunales inferiores y, en este sentido, es de esperarse un tipo de conducta más prudente y alineada con la perspectiva de la instancia superior, que innovadora.

Desarrollados los marcos analítico y conceptual, a continuación se repasan las características principales de la controversia que dio lugar a la sentencia revisada.

II. Controversia, agravios y actores

En este apartado se describirá el conflicto que dio lugar a la sentencia, los agravios esgrimidos por la parte actora y los actores involucrados en el proceso.

Controversia y agravios esgrimidos

La sentencia que se analiza es el corolario de un juicio de inconformidad (JIN) presentado ante el Tribunal Electoral de Quintana Roo por el PRD y la coalición “Mega alianza todos por Quintana Roo”, motivado por la aceptación del Consejo General del Instituto Electoral del estado de las listas de candidatos(as) a

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

regidores(as) de los municipios de Othón P. Blanco, José María Morelos y Cozumel de Quintana Roo, entregadas por el PRI sin que, a juicio de la parte que presentó el recurso, se respetara la normativa relacionada con las cuotas de género para cargos de elección popular vigente en la entidad, por haber contabilizado de manera conjunta las candidaturas propietarias y las suplentes.

El Tribunal Electoral local, por medio de la sentencia JIN/013/2010, aceptó la resolución del Consejo General del Instituto Electoral favorable a las listas en cuestión, y mantuvo el statu quo establecido por éste. Dado este resultado, el PRD y la coalición “Mega alianza todos por Quintana Roo” presentaron el juicio de revisión constitucional electoral (aquí analizado) ante la Sala Regional Xalapa del TEPJF, instancia siguiente a la que corresponde determinar el ajuste de dicha resolución a las normas y principios del orden constitucional, según la definición literal de la finalidad de dicho juicio.

La controversia que deriva en el JRC tuvo como punto de partida la inconformidad por parte de un partido político y una coalición con las candidaturas presentadas por otro partido, que a su juicio no cumplían con la legislación vigente de representación de género ni con las normas internas del referido instituto político con relación al tema.

Dadas las restricciones del sistema de justicia del país en ese momento para la realización de acciones colectivas relativas a derechos de grupo, o la representación de intereses difusos, la elección de la vía del JIN por parte del partido político tiene dos connotaciones: la primera, vinculada con la habilitación de un partido político para interferir en los asuntos internos de otro, relacionados con candidaturas, esgrimiendo violación de normas electorales generales e internas, en este caso, las relativas a las cuotas de género; la segunda, vinculada con dichas cuotas en las listas de candidatos aceptadas por el organismo administrativo electoral de Quintana Roo. Más allá de la distinción, no puede dejar de señalarse que ambas caras son parte del mismo conjunto en la medida que, dado que el juicio de inconformidad no fue

presentado por ciudadanos individuales, sino por un partido político en las decisiones internas de otro en materia de género, reviste importancia no sólo en términos de la posición respecto de la acción afirmativa, también en las facultades de un partido político para intervenir en las decisiones internas de otro, aduciendo la protección de intereses difusos.

Con la decisión, la parte actora consideró vulneradas las disposiciones de los artículos 14, 16, 17, 41, 116, fracción IV, incisos b y l, y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM 2012); todos vinculados con las garantías del debido proceso en un juicio y la relación entre la Federación y los estados en materia electoral y en el orden normativo.

En línea con los ejes que definieron la controversia, el PRD y la coalición “Mega alianza todos por Quintana Roo” adujeron los agravios siguientes:

- 1) Consideraron que cuentan con interés jurídico para reclamar el registro de candidaturas del PRI y, por tanto, el procedimiento interno de selección de candidatos por no observar “[...] las reglas de género establecidas en su normativa” en ejercicio de una “acción tuitiva de intereses difusos” (SX-JRC-17/2010, 12), en la medida en que los ciudadanos no pertenecientes al Partido Revolucionario Institucional no cuentan con recursos judiciales para exigir este tipo de acciones vinculadas con la vida interna de los partidos políticos.
- 2) Sostuvieron que el Tribunal Electoral del estado realizó una inadecuada fundamentación y motivación de la sentencia relativa al juicio de inconformidad, porque en dicha interpretación consideró en conjunto las candidaturas propietarias y las suplentes, y no de manera separada, para verificar el cumplimiento de las cuotas de género establecidas legalmente.

Los agravios por los que se presenta el JRC ante la Sala Regional son fundamentalmente dos: uno vinculado con la tutela de intereses difusos de los ciudadanos y las ciudadanas por parte

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

de los partidos políticos en asuntos internos y externos de otros partidos, y la interpretación de las cuotas de género para los cargos electivos del estado, de acuerdo con la legislación local vigente. Los dos de la mayor importancia desde el punto de vista de la protección y garantía de derechos políticos de las mujeres y de derechos humanos en general, y ambos desestimados por la sentencia del Tribunal Electoral local.

Como no podía ser de otro modo, fue a partir de estas razones que la Sala Regional articuló su decisión. A continuación se presenta la respuesta brindada por ésta.

Las principales decisiones de la Sala Regional

Tal como fue desarrollada por la Sala Regional, la sentencia contiene tres decisiones de importancia:

- 1) La resolución de las controversias entre un texto constitucional y uno legal.
- 2) La posibilidad de que terceros interesados, en este caso un partido político, puedan interponer un recurso en contra de la composición de las candidaturas de otro partido político, aduciendo que de esa manera protegen intereses de grupo, en este caso, de las mujeres.
- 3) El respeto de las cuotas de género establecidas legalmente en la entidad federativa. (Si bien este estudio se centra fundamentalmente en esta última, también se hace un breve repaso de las otras).

La primera decisión de la Sala versó en la habilitación de los partidos políticos para tutelar intereses difusos respecto de los asuntos internos de otros. En el caso analizado, la posibilidad de que un partido político pueda inconformarse por el proceso de elección interna de candidatos de otro, por incumplimiento de su normativa interna relativa a la representación de género.

La Sala Regional desestimó este agravio por considerar que los partidos políticos, en la medida en que tienen mecanismos

internos, brindan a sus militantes posibilidad de impugnación de los actos violatorios de sus derechos.⁶ En síntesis, que quienes se encuentran legitimados para inconformarse respecto de las prácticas internas de los partidos políticos son sus miembros, no actores externos. Más allá de lo discutible de este criterio, no puede dejar de señalarse que es consistente con la jurisprudencia 18/2004 sentada por la Sala Superior del TEPJF que establece: REGISTRO DE CANDIDATOS. NO IRROGA PERJUCIO ALGUNO A UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL POSTULANTE, CUANDO SE INVOCAN VIOLACIONES ESTATUTARIAS EN LA SELECCIÓN DE LOS MISMOS Y NO DE ELEGIBILIDAD. Esto es que, para la Sala Regional, los asuntos vinculados con los derechos políticos de los militantes son sólo de ellos, en un todo, de acuerdo con la línea jurisprudencial desarrollada por la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Sin embargo, consideró a los partidos políticos habilitados para tutelar intereses difusos que tengan impacto en el interés general, literalmente: “para ejercitar acciones tuitivas del orden constitucional y de normas de orden público, cuya observancia es de interés general e incumbe a toda la sociedad” (SX-JRC-17/2010, 29). Esta interpretación abre un espacio alternativo importante para la tutela de intereses difusos en la justicia electoral mexicana y, por ende, constituye una vía alternativa de acceso a la justicia mediante actores habilitados para el efecto.

La segunda decisión fue la relativa a la norma aplicable para la realización del cálculo del cumplimiento de la cuota de género en el orden jurídico de Quintana Roo, puesto que existía una inconsistencia entre la que dicta la Ley Electoral de ese estado en su artículo 127, párrafo tercero, y la que establece la Constitución Política en su artículo 49. Mientras que esta última, reformada después de la Ley Electoral, señala que es obligación

⁶ Al respecto, la Sala Regional postula, literalmente, que los partidos políticos: “[...] se encuentran integrados por estructuras definidas y sus militantes cuentan con acciones impugnativas concretas para defenderse de los actos considerados conculatorios de su esfera jurídica de derechos” (SX-JRC-17/2010, 14).

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

de los partidos políticos postular candidatos de ambos géneros, cuidando que ninguno supere 60% de las candidaturas, la Ley Electoral indica que los partidos políticos cuidarán que las de representación proporcional y mayoría relativa no excedan 70% de un mismo género.

En relación con este punto, la Sala Regional estableció que la norma aplicable era la constitucional. Al respecto, es importante señalar que para llegar a esta conclusión, la Sala realizó una larga disertación acerca de las formas de resolución de antinomias legales. Primero estableció que había una antinomia entre las dos normas (la legal y la constitucional); en segundo lugar, aludió y desarrolló diferentes formas de interpretación de la jerarquía normativa en el orden jurídico mexicano, aplicó los criterios de resolución de antinomias entre normas jurídicas (jerárquico, cronológico y de especialidad), e hizo referencia a la jurisprudencia desarrollada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que tiene que ver con la resolución de antinomias entre normas legales y constitucionales locales. Finalmente, también se refirió a la jurisprudencia desarrollada por la Suprema Corte al resolver una acción de inconstitucionalidad relativa a las cuotas de género en entidades federativas, en la cual estableció que éstas se determinan en escala local, y son potestad de los estados de la República, porque la CPEUM no las contempla explícitamente.

Más allá de realizar un análisis posterior y con mayor detalle, se considera importante atender el hecho de que en esta parte de la sentencia prácticamente se descontextualiza la decisión relativa a la norma aplicable del objetivo principal perseguido por la medida de acción afirmativa: el mejoramiento de las condiciones de participación de las mujeres en el ejercicio del poder político mediante la ocupación de cargos de elección popular. Desde un enfoque de género y derechos humanos, la norma aplicable es aquella que garantiza la mayor protección de derechos, habida cuenta que éste es el objetivo de la medida de acción afirmativa.

La tercera decisión, la de fondo, fue relativa a la manera en que se interpretaba la norma jurídica que se consideró aplicable

al caso, esto es, la norma constitucional. En relación con ésta, la cuestión a resolver fue si suponía que candidaturas propietarias y suplentes debían considerarse en forma conjunta, o separada (como postulaba la parte actora), para los efectos de determinar el cumplimiento de la cuota de género.

La conclusión final de este punto enmendó, por un lado, la decisión del Tribunal Electoral local y, por otro, la demanda de la parte actora de presentar por separado las candidaturas propietarias de las suplentes, y estableció que éstas debían considerarse en fórmulas (propietario-suplente) y no en conjunto, dado que la legislación era clara en la distinción entre este tipo de candidaturas y su consideración como bloques (CPEUM, artículo 134, 2012). Como en la anterior decisión, ésta implicó una interpretación de la norma aplicable de acuerdo con los diferentes criterios interpretativos (gramatical, sistemático y funcional) previstos en el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME 2012). En relación con esta controversia y en consonancia con las propias restricciones establecidas en la citada ley (que establece los tres criterios interpretativos señalados), la decisión implicó en su interpretación funcional una referencia al sentido otorgado por el legislador a una medida de acción afirmativa, como la aquí controvertida. No obstante, llama la atención que no exista una referencia a la necesidad de aplicación de la norma más protectora, tomando en cuenta los objetivos de la medida de acción afirmativa aceptada.

En consonancia con cada uno de los puntos considerados, la Sala Regional finalmente decidió:

- 1) Revocar la sentencia confirmatoria de las candidaturas del Tribunal Electoral de Quintana Roo.
- 2) Dejar sin efecto el acuerdo IEQROO/CG/A-070-10 del Instituto Electoral de Quintana Roo, en el que se aceptaron las listas de candidatos presentadas por el PRI, y que dieron motivo a la controversia.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

- 3) Otorgar un plazo de 72 horas al PRI para que registrara, ante el Instituto Electoral del estado, listas de candidatos que cumplieran con los requisitos de cuota de género consistentes con la interpretación realizada por la Sala Regional.
- 4) Instruir al Instituto Electoral estatal para que en un plazo no mayor de 24 horas, luego de presentadas las nuevas listas de candidatos, realizará la verificación de éstas, celebrará una sesión para aprobarlas, e informara a la Sala Regional el cumplimiento de la sentencia.

Como se estableció al principio de este trabajo, el enfoque que guía el análisis de la sentencia es el de los estudios sociopolíticos acerca del Poder Judicial (Whittington y otros 2008); desde este punto de vista, una referencia fundamental son los actores políticos y judiciales involucrados directa e indirectamente en la sentencia, y las relaciones que los caracterizan (horizontales o verticales). A continuación se abundará al respecto.

Actores y relaciones

Apelando a la metáfora del punto de mira, los actores involucrados en la decisión judicial, y que permiten afirmar que la sentencia constituye un ejemplo de asertividad judicial, ocupan diferentes planos en el espacio definido por la contienda. Hay actores que se encuentran en el primer plano, porque son las partes que intervienen directamente en el JRC; actores que ocupan un segundo plano en la contienda, en la medida en que su decisión o falta de ésta ha contribuido a la controversia, y actores que si bien no intervienen en la controversia de manera directa, tienen una presencia indirecta en ésta por el lugar que ocupan en la jerarquía judicial de la que la Sala Regional forma parte.

El primer plano de la contienda lo ocupan dos actores jurisdiccionales y dos políticos. Los primeros son la Sala Regional Xalapa del TEPJF y el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en la medida en que el punto fundamental del juicio llevado a cabo por la

primera es la sentencia del juicio de inconformidad expedida por el segundo; los dos actores políticos son los partidos que presentan la inconformidad: el PRD y la coalición “Mega alianza todos por Quintana Roo”, y el PRI, al que se cuestiona el cumplimiento de su propia normativa relativa a cuotas de género.

Mientras que los dos actores jurisdiccionales tienen una relación jerárquica —la Sala Regional tiene facultades de revisión de las decisiones del Tribunal Electoral estatal—, los actores políticos tienen un vínculo no jerárquico, pues no pueden intervenir en las decisiones del otro sin la intervención de un tercero que dirima la posibilidad de la misma. En este caso, el PRD y la coalición que lo acompaña judicializan primero la controversia mediante el JIN ante el Tribunal Electoral local, y después el JRC ante la Sala Regional; al PRI se le cuestiona la decisión acerca de las candidaturas.

El segundo plano de la contienda lo ocupa un órgano administrativo, el Instituto Estatal Electoral de Quintana Roo, pues su Consejo General aprobó las listas de candidatos (que fueron reprobadas por el Tribunal Electoral local), y esto dio lugar al conflicto. Este instituto tiene una relación de jerarquía vertical relativa con los partidos políticos en la medida en que supervisa su funcionamiento con relación a normas electorales —aunque los partidos cuentan con representantes en el mismo— y, por otra parte, tiene una relación jerárquica subordinada respecto del Tribunal Electoral local (el cual puede dejar sin efecto sus decisiones), así como de la Sala Regional, que por vía indirecta también puede dejar sin efecto sus resoluciones.

El tercer plano de la contienda involucra dos instituciones jurisdiccionales que no fueron parte directa de la controversia, pero que aparecen debido a sus precedentes: la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Ambas instancias se visibilizan indirectamente por las referencias a precedentes que desarrollaron acerca de los temas que constituyeron la base de la decisión y que operaron como un límite a las posibilidades de innovación de la Sala. La relación de la Sala Regional con ambas es jerárquica

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

y subordinada en la medida en que la jurisprudencia de la Sala Superior es obligatoria para los institutos electorales federal y locales, así como para las autoridades jurisdiccionales electorales. Por su parte, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, en tanto intérprete última de la Constitución, es obligatoria para todas las instancias jurisdiccionales del país.

Una vez desarrolladas las particularidades de la controversia y de la decisión, así como las de los actores participantes en la misma, se procedió al análisis de las dos dimensiones de trabajo definidas como centrales para responder a la pregunta que articula el estudio: ¿de qué tipo de independencia positiva se está hablando?

III. Asertividad que desplaza fronteras

Este tipo de análisis es el más consistente con los estudios políticos acerca del Poder Judicial y los jueces (Epstein y Knight 2000; Ansolabehere 2007; Hirsch 2008). Como ya se mencionó, se enfocó en las consecuencias de la decisión de la Sala Regional respecto de los otros actores que intervinieron directamente en el proceso. En este caso, las características de la asertividad judicial fueron consideradas mediante la principal decisión que implicó la sentencia: la posición relativa a la medida de acción afirmativa que estuvo cuestionada, las cuotas de género.

De cara a este objetivo se apelará a un diagrama de análisis unidimensional que representa un continuo entre una posición totalmente favorable a la medida de acción afirmativa y una desfavorable. En este esquema, los actores intervenientes fueron:

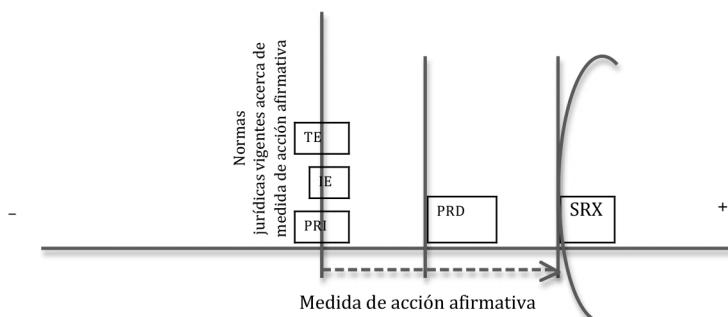
- 1) El Partido Revolucionario Institucional, que presentó listas de candidatos y, que sin desconocer la medida de acción afirmativa, podría decirse que trató de minimizar los costos de su cumplimiento apostando por un *cumplimiento limítrofe*, que derivó en una controversia con relación al seguimiento de la regla de la representación de género.

- 2) El Instituto Electoral de Quintana Roo, que ante la aceptación de la lista de candidatos presentada por el PRI para los municipios cuestionados, de alguna manera convino el cumplimiento limítrofe de la medida de acción afirmativa.
- 3) El Partido de la Revolución Democrática y la coalición “Mega alianza todos por Quintana Roo”, que cuestionaron el cumplimiento limítrofe del PRI y del Instituto Electoral de Quintana Roo y propusieron lo que podría llamarse un *cumplimiento proequidad de género pragmático*, en la medida en que argumentan que deben tomarse en cuenta las candidaturas propietarias, puesto que son las que tendrán representación efectiva.
- 4) El Tribunal Electoral de Quintana Roo, que con su resolución de la inconformidad confirma el cumplimiento limítrofe de la aplicación de la medida de acción afirmativa, puesto que reitera la decisión del Instituto Electoral de Quintana Roo.
- 5) La Sala Regional, que con su decisión impulsó lo que podría denominarse un cumplimiento proequidad de género integral de la medida de acción afirmativa, en tanto que superó las propuestas de cumplimiento limítrofe y de cumplimiento proequidad pragmático.

Desde un punto de vista político, la decisión de la Sala Regional implicó un avance en la aplicación de la medida de acción afirmativa, tal como se expresa en la gráfica siguiente. Con esta decisión dejó sin efecto las resoluciones de tres actores poderosos en la entidad federativa: el PRI, que es el partido de gobierno, el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral del estado.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Gráfica 1. Asertividad judicial de la Sala Regional Xalapa



Fuente: Elaboración propia.

Es importante hacer notar que entre las posibilidades de la Sala estaba mantener el *statu quo* en el punto en que lo había dejado el Tribunal Electoral estatal. Esto es, considerar las candidaturas de propietarios y suplentes de manera tal que dieran cumplimiento formal a la medida de acción afirmativa, pero sin poner en el centro de la decisión judicial el objetivo de las cuotas y los efectos que tenía esta interpretación para la misma. Sin embargo, la decisión de la Sala apuntó a modificar el *statu quo* establecido hacia uno más protector de la equidad de género o, en otros términos, lo hacía otro de cumplimiento integral de la medida, tal como se denominó aquí. Esta posición, respecto de la medida de acción afirmativa, implicó ir más allá incluso de la demanda de la parte actora, la cual sostenía que las candidaturas propietarias tenían mayor importancia para la contabilización de la proporción debido a que son las que efectivamente asumirán el puesto, para plantear en su lugar que las candidaturas deben contabilizarse en fórmulas propietaria-suplente, y las proporciones tienen que ser observadas por las fórmulas, no por las candidaturas de diferente tipo, de forma separada. De esta manera, garantizó que las mujeres no sólo participaran en las candidaturas suplentes, sino también en las propietarias, y así evitar la estrategia de renuncias de propietarias para permitir la asunción de sus candidatos suplentes hombres.

Respecto de los otros actores intervenientes en el proceso, la Sala mostró estar a la vanguardia en la interpretación integral de la medida de acción afirmativa. Con esta posición dio respuesta a un contexto que no puede obviarse en el momento de la decisión, que tuvo lugar en mayo de 2010. Esta resolución y la interpretación que entrañó son claros ejemplos de cómo las decisiones judiciales responden a contextos históricos, políticos y legales específicos. No puede pasar desapercibido que el contexto de discusión pública en que tuvo lugar esta decisión estuvo influido por el ya referido caso de las Juanitas, que puso de manifiesto estrategias del PRI, PVEM, PRD y PT para obviar, mediante simulaciones, el cumplimiento de la medida de acción afirmativa.

Probablemente, uno de los resultados políticos más importantes de la decisión está vinculado con el establecimiento de candados para el cumplimiento límitrofe de la medida de acción afirmativa o para comportamientos, como en el caso de las Juanitas, de incumplimiento con máscara de cumplimiento. En línea con esto, no puede dejar de señalarse que esta tendencia en la interpretación de la cuota de género, que ha avanzado hacia un cumplimiento integral, se observa también en la Sala Superior del Tribunal Electoral, que en junio de 2012 estableció la jurisprudencia 16/2012⁷ en este sentido; por lo tanto, da un criterio general obligatorio no sólo para las Salas Regionales, sino para las autoridades electorales federales y locales. En síntesis, podría decirse que la decisión que tomó la Sala Regional ponía de manifiesto la tensión entre una interpretación que dejara abierta la posibilidad de maniobras que intentaban minimizar el contenido de la medida de acción afirmativa, y otra que pusiera candados a esta posibilidad, y en este sentido avanzara un paso más en el establecimiento del significado legítimo de éstas. La opción fue la segunda y en ésta radica la importancia fundamental de la decisión en el contexto inmediato del país.

⁷ Aprobada con una mayoría de seis votos con un voto disidente.

IV. La decisión desde el punto de vista de la ideología legal de las magistradas

La segunda dimensión de análisis tiene que ver con el contenido de la decisión desde la perspectiva de género y la no discriminación. En ésta, el énfasis estuvo en la caracterización de la ideología legal de las magistradas (Cotterrell 1997) relativa a la perspectiva de género y no discriminación. Como se señaló en otro apartado, se distinguió entre una ideología legal *legalista* (Pásara 2004; Ansolabehere 2008) o *tradicional*, que subordina el derecho y la justicia a la ley, y una ideología legal con *enfoque de género* (Facio 1999; Jaramillo 2009), que pondría en el centro de la decisión el objetivo de la medida de acción afirmativa respecto del grupo desaventajado que se busca proteger con ella, en este caso las mujeres.

En relación con esta dimensión de análisis, se sostiene que la ideología legal que caracterizó a la sentencia fue legalista o tradicional. Legalista porque el centro de gravedad de la sentencia estuvo dado por la justificación de la norma jurídica aplicable, o de la interpretación adecuada que preserva la coherencia del sistema jurídico, antes que en la aplicación de la norma más favorable para el cumplimiento del objetivo de la medida de acción afirmativa: el reconocimiento de una situación de desventaja por parte de las mujeres en el acceso al poder político, y el intento de remediarlo por medio de este tipo de acciones.

Gran parte del esfuerzo argumentativo de la sentencia estuvo destinado a establecer jerarquías normativas y a realizar un análisis hermenéutico de las normas aplicables, que concluyeron en los puntos resolutivos favorables a la medida de acción afirmativa ya reseñados. Una ideología legal cercana a lo que se denomina enfoque de género hubiera llegado al mismo resultado, pero mediante otro proceso centrado en el análisis de la situación de injusticia que se buscó resolver y en la utilización de las herramientas del derecho, es decir, la organización de la decisión final a partir de la elección de las normas nacionales e internacionales

más protectoras. Este último enfoque, que está detrás del derecho antidiscriminatorio, y desde una perspectiva de género que abreva de la crítica feminista al derecho (Facio 1999; Smart 2000; Birgin 2000), supone una ideología legal en la que el derecho es una herramienta, en casos de este tipo, para remediar situaciones de injusticia; esto es, ideas y actitudes diferentes acerca del derecho, desde este punto de vista. La pregunta, entonces, deja de ser ¿cuál es la norma aplicable en este caso? y cambia a ¿cuál es la norma más protectora para el grupo desaventajado en este caso?

¿Por qué se sostiene que desde el punto de vista de la ideología legal las magistradas expresaron una perspectiva tradicional? Fundamentalmente, por la manera en que la decisión resuelve el agravio principal relativo a la aplicación de la cuota de género, proceso mediante el cual se refiere a la medida de acción afirmativa para lograr paridad en la representación política entre hombres y mujeres, pero nunca como una estrategia para resolver una situación de injusticia respecto del grupo desaventajado.

Como ya se observó, el agravio relativo a la interpretación de la cuota de género se resolvió en dos partes. En la primera, el punto fue la detección de una antinomia normativa entre la Constitución Política de Quintana Roo y la Ley Electoral estatal, que establecían diferentes proporciones para la cuota de género, una más protectora que la otra para efectos de la equidad de género (la constitucional, más protectora que la Ley Electoral).

La Sala siguió el camino del establecimiento de la norma aplicable a partir de la resolución de lo que definió como antinomia legal, para lo cual demostró que se estaba ante una antinomia, y las maneras en que la doctrina la resuelve. Si bien hace referencia al sentido de las cuotas de género, no es dicho sentido el que guía la resolución de la controversia, sino el conflicto normativo:

[...] no pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional, que a partir de la confrontación de los enunciados normativos contenidos en los artículos 49, fracción tercera, quinto párrafo, de la Constitución Política de Quintana Roo y 127, tercer párrafo, de la ley electoral local, se hace patente

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

la existencia de una antinomia entre ellas, *cuestión que obliga, antes de otra cosa, a solucionar ese conflicto normativo, pues es principio general de derecho, que ante la oscuridad o insuficiencia de la ley, los jueces no pueden dejar de resolver un asunto* (SX-JRC 017/2010, 17).[§]

Es importante señalar que aquí no se cuestiona el hecho de que se resuelva la antinomia en la medida que tenía que hacerlo para poder avanzar en su decisión, sino la vía elegida para la resolución.

Para solucionar el dilema, la Sala propone recurrir a los tres criterios tradicionales de resolución de antinomias en la doctrina:

[...] con el objetivo de disolver un conflicto de normas, existe uniformidad doctrinal en el sentido de recurrir a los tres criterios tradicionales de solución de antinomias: a) *el jerárquico* (ley superior deroga ley inferior); b) *el cronológico* (ley posterior deroga ley anterior), y c) *el de especialidad* (ley especial deroga ley general) (SX-JRC-17/2010, 25).[§]

En esta línea de reflexión, la Sala realizó un análisis de las dos normas en conflicto siguiendo cada uno de los criterios enunciados, y llegó a la conclusión de que la norma aplicable es la constitucional habida cuenta de los dos primeros criterios: norma superior deroga a norma inferior, y norma posterior deroga a norma anterior, puesto que la reforma de la Constitución Política del estado que estableció la proporción 60/40 de representación de género es la norma jerárquica superior y además es posterior a la primera.

La referencia a la norma más protectora —otro criterio básico de la interpretación judicial con perspectiva de derechos humanos, ahora incorporado a la CPEUM, a partir de la reforma de derechos

§ Énfasis añadido.

humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 10 de junio de 2011—, mejor conocida como interpretación pro-persona, no es siquiera mencionada. Desde esta perspectiva, que expresaría una respuesta cercana a lo que se denomina ideología legal con enfoque de género, la resolución de la antinomia, si bien necesaria, se realizaría al poner en el centro del sistema el grupo protegido; por lo tanto, la norma adecuada sería aquella que mejor responde a este objetivo. El criterio para la solución desde este enfoque sería *norma más protectora deroga a norma menos protectora*.

El enfoque tradicional en la resolución de la antinomia también se expresa en la referencia al sentido de la medida de acción afirmativa en tanto información secundaria de contexto respecto de la antinomia:

[...] de este modo, debe recordarse que las cuotas de género y su implementación se consideran medidas transitorias que deben tender, *de manera paulatina, a lograr una representación efectivamente paritaria para ambos géneros* [...]

[...] Lo anterior, pone de relieve la contradicción surgida entre las normas dedicadas a definir la cuota de género en la legislación vigente en el estado de Quintana Roo, una establecida en la constitución política local y otra en una ley reglamentaria de aquélla en materia electoral (SX-JRC-17/2010, 21).[§]

La segunda controversia, por otra parte, se orientó a interpretar la manera en que debían contabilizarse las candidaturas a cargos electivos respecto de la cuota de género. En este caso, el conflicto consistía en cómo considerar las candidaturas propietarias y suplentes. Al respecto, la Sala consideró que las mismas son indisolubles y constituyen fórmulas en la medida en que cada candidatura propietaria requiere una suplente.

§ Énfasis añadido.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Otra vez la resolución de esta controversia adscribió a una perspectiva tradicional; sin embargo, en este caso es importante notar que la Sala tenía una restricción fundamental, la disposición de la LGSMIME relativa a los métodos de interpretación aplicable: gramatical, sistemático y funcional. En consonancia con esta disposición, la Sala realizó un análisis de las candidaturas utilizando cada uno de estos criterios. Desde el punto de vista expuesto, el enfoque relativo al sentido de la medida de acción afirmativa adquiere significación con relación al tercer criterio interpretativo dispuesto por el sistema jurídico mexicano en materia electoral. Fue la utilización del criterio funcional, luego de repasar los anteriores, lo que le permitió a la Sala expresarse acerca del sentido de la medida de acción afirmativa:

Del examen de los motivos manifestados por el legislador ordinario en el proceso de reforma realizado en dos mil dos, se advierte con facilidad que la intención del constituyente estatal, para elevar a rango de ley fundamental del orden local el deber jurídico de los partidos políticos para postular candidaturas de ambos sexos en una proporción marcada por una cuota de género, *obedeció primordialmente a impulsar la paridad entre hombres y mujeres*, a efecto de facilitar que contaran con iguales posibilidades de participar activamente en la conducción política del Estado y en los asuntos que incumben al poder público (SX-JRC-17/2010, 49).[§]

En el proceso de decisión, el criterio funcional relativo al objetivo fundamental de la medida de acción afirmativa es el último al que se hace referencia, y el énfasis está puesto en el objetivo de lograr igualdad antes que superar la desigualdad. Otra vez, como en la controversia anterior, parece que el énfasis de los

§ Énfasis añadido.

argumentos estuvo más orientado a convencer acerca de la interpretación correcta de la norma aplicable, que desde el enfoque del grupo protegido al que se invisibiliza, en tanto que se asume que la medida tiende a “impulsar la paridad entre hombres y mujeres” antes que a revertir la situación de desventaja que presentan las mujeres. Cuestión de matices sutiles, como sutiles son las prácticas culturales que plasman la discriminación de género.

La decisión de la Sala Regional que nos ocupa representa una decisión pionera en la materia, para cuya toma la Sala tiene restricciones precisas que no puede contravenir sin romper la jerarquía judicial en que está inmersa. La primera restricción que debió enfrentar se derivó de las acciones de inconstitucionalidad 7/2009 y sus acumuladas 8/2009 y 9/2009, así como 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009, resueltas por la SCJN, en las cuales se cuestionaban las leyes electorales de Veracruz y Chihuahua relativas a la cuota de género. Con relación a estas controversias, la Suprema Corte de Justicia no estableció un estándar y en su lugar puntualizó que:

la equidad de género, específicamente en lo concerniente a la materia electoral, no se encuentra instaurada por la Carta Magna –en sus artículos 4º, 41 o 116, fracción IV– como lineamiento general, ni por ende, como exigencia a las legislaturas de los Estados de la República; por consiguiente, corresponde al ámbito del legislador ordinario la configuración normativa de las acciones afirmativas para la postulación de candidatos en el orden jurídico local, aspecto que incluye la fijación de parámetros para su aplicación, a partir de cuotas, proporciones o porcentajes obligatorios (SX-JRC -35/2010).[§]

Ante la ausencia de estándares definidos por la SCJN, la propia Sala debió generarlos a partir de la interpretación de la voluntad del legislador ordinario en el ámbito local.

§ Énfasis añadido.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

Por su parte, la segunda restricción la constituye la LGSMIME, que establece los criterios de interpretación aceptados. Sin embargo, como ya se señaló, la posibilidad de desarrollar el trabajo de interpretación con centro en el criterio funcional hubiera contribuido a no perder de vista qué estaba protegiéndose en la resolución de la controversia y, sobre todo, a dejar claro qué grupo se estaba resguardando.

V. Consideraciones finales. Asertividad tradicional

Lo observado a partir de las dos dimensiones de análisis de la sentencia, es que la Sala Regional ha tomado una decisión claramente favorable a la medida de acción afirmativa, que movió el statu quo respecto de la decisión de los actores locales, especialmente el Tribunal Electoral y el Instituto Electoral de Quintana Roo, y sentó parámetros muy claros para la aplicación de la medida de acción afirmativa favorables al sentido de la misma en cuanto a sus efectos. En esta línea, se está ante un caso claro de asertividad judicial respecto de los resultados, es decir, de magistradas, en este caso, que desafían las decisiones de otros actores políticos y jurídicos.

No puede obviarse que esta decisión tuvo lugar después de la publicidad de la estrategia de los partidos políticos para evitar respetar, en los hechos, la cuota de género, como en el episodio de las Juanitas. No puede obviarse tampoco que el trasfondo de la decisión fue la posibilidad de tender trampas que pusieran en cuestión la cuota de género. Dado este contexto, el centro de la decisión fue proteger la medida de acción afirmativa y desarrollar candados para evitar maniobras en el límite de la legalidad; de manera más prosaica: sentar precedentes para que las trampas no fueran posibles.

Sin embargo, desde el punto de vista interno, lo que se presentó fue el predominio de una ideología legal tradicional; una

decisión limitada en su argumentación si se le observa desde la óptica del grupo protegido o desde una perspectiva de derechos.

La decisión también da cuenta de un rol activo de las magistradas en la interpretación de las normas y esto no es de extrañar, porque lo que se ha dado en llamar cultura legal neoconstitucionalista ha permeado la práctica (y la teoría) jurídica de América Latina (Cousu 2010). No obstante, dicho rol dista todavía de lo que podría llamarse juez “defensor de grupos desaventajados o de derechos humanos”, desde el punto en que se aproxima y concibe al derecho. En este sentido, las decisiones de la Sala Regional expresan que las juezas que la componen son hijas de su época y es probable que con los cambios constitucionales en materia de derechos humanos que tuvieron lugar en el país, empiece a observarse una transición hacia una ideología legal que exprese enfoques de género o de derechos humanos, en general. No puede dejar de destacarse que en una organización judicial tan jerárquica como la mexicana, la posibilidad de que este cambio tenga lugar está estrechamente vinculada con el grado de determinación que respecto del cambio presenten las máximas instancias judiciales de la República.

Como se sabe, las medidas de acción afirmativa no son un bien en sí, sino un medio para el logro de otro fin: generar condiciones de equidad para grupos estructuralmente desaventajados (Fiss 1976). En el centro de las medidas de acción afirmativa está el objetivo de protección de un grupo, en este caso las mujeres en su posibilidad de participación política; desde el punto de vista jurídico suponen el reconocimiento de las diferencias e injusticias que entrañan en muchos casos. En la decisión comentada, esta aproximación fue marginal, se concentró en la resolución de un conflicto entre normas, en la utilización del criterio interpretativo adecuado y, en ese esfuerzo, el objetivo de las cuotas pasó a un segundo plano.

Lo que pudo observarse es que la decisión refleja que puede haber una conducta judicial, la cual, desde el enfoque externo, el de sus resultados, cumple su función de manera adecuada, pero

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

que desde un punto de vista interno (de ideología legal que expresa) puede tener un alcance limitado.

En otras palabras, se está ante una decisión que es ejemplo de independencia positiva, que expresa asertividad judicial con una ideología legal tradicional. Desde una visión pragmática, si se toman en cuenta los resultados, alguien podría decir que no tiene importancia; sin embargo, desde un punto de vista que no sólo toma en cuenta los resultados, sino también considera que el derecho en su práctica constituye sujetos sociales o los invisibiliza, dada su fuerza performativa —y que la forma en que los jueces conciben el derecho es fundamental para esto, porque el derecho de los jueces importa (López 2009)—, la ideología legal no puede perderse de vista.

La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, que dio lugar al inicio de la Décima Época de jurisprudencia por parte de la SCJN, y de la Quinta Época de jurisprudencia del TEPJF, constituye un hito en la forma de concebir el derecho más cercana a lo que aquí se denomina ideología legal con enfoque de género, en este caso, de derechos humanos a partir de la constitucionalización de la interpretación propersona y de la asunción de una perspectiva monista respecto del derecho internacional que reconozca derechos. Para que este hito realmente sea, un elemento que no puede perderse de vista es la necesidad de un cambio en la ideología legal que incorpore el enfoque de derechos humanos para que, de esta manera, se pueda transitar desde esta asertividad tradicional hacia una que sea sensible a las injusticias que se quieren revertir.

VI. Fuentes consultadas

Acuerdo IEQROO/CG/A-070-10. ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO, MEDIANTE EL CUAL SE RESUELVE SOBRE LA SOLICITUD DE REGISTRO DE LAS PLANILLAS PRESENTADAS POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, A EFECTO DE CONTENDER EN LA ELECCIÓN DE MIEMBROS DE LOS AYUNTAMIENTOS DE LOS MUNICIPIOS DE OTHÓN P. BLANCO, COZUMEL Y JOSÉ MARÍA MORELOS DEL ESTADO DE QUINTANA ROO, EN LA PRÓXIMA JORNADA ELECTORAL ORDINARIA A CELEBRARSE EL CUATRO DE JULIO DE DOS MIL DIEZ. MÉXICO. INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO. Disponible en <http://www.ieqroo.org.mx/v2012/descargas/secretaria/2010/mayo13/acuerdo6.pdf> (consultada el 14 de diciembre de 2012).

Ansolabehere, Karina. 2007. *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México.* México: Flacso/Fontamara.

- . 2008. “Legalistas, legalistas moderados y garantistas moderados: ideología legal de maestros, jueces, abogados, ministerios públicos y diputados”. *Revista Mexicana de Sociología* 70 (abril-junio): 331-59.
- y Elena Martínez Barahona. 2009. Judicial Politics in Latin America. Twenty Years of Political Analysis About the Judiciary. Ponencia presentada en “LASA Congress 2009”, 11 al 14 de junio, en Río de Janeiro.

Aparicio, Javier. 2009. Cuotas de género en México. Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Temas_selectos/18_cuotas.pdf (consultada el 27 de noviembre de 2012).

Baum, Lawrence. 2009. *Judges and their Audiences. A Perspective on Judicial Behavior.* Princeton: Princeton University Press.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

- Birgin, Haydée. 2000. *El derecho en el género y el género en el derecho*. Buenos Aires: Biblos.
- Camil, Jorge. 2009. "Las Juanitas de San Lázaro". *La Jornada*, 18 de septiembre, sección Política. [Disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2009/09/18/index.php?section=politica&article=021a2pol> (consultada el 18 de diciembre de 2012)].
- CCJE. Centro de Capacitación Judicial Electoral. s. f. *Juicio de revisión constitucional electoral*. México: Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Materiales de Capacitación. Disponible en http://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/presentaciones_capacitacion/jrc.pdf (consultada el 11 de marzo de 2014).
- Cofipe. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2008. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/COFIFE.pdf> (consultada el 20 de noviembre de 2012).
- . 2012. Disponible en <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/tcfed/4.htm> (consultada el 20 de noviembre de 2012).
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo. 2013. Disponible en <https://www.scjn.gob.mx/normativa/Legislacin%20Recursos/33%20CONST%20QUINTANA%20ROO%2021%20FEB%202013.pdf> (consultada el 30 de enero de 2014).
- Correa Sutil, Jorge. 1998. "Modernization, Democratization and Judicial Systems". En *Justice Delayed. Judicial Reform in Latin America*, coords. Edmundo Jarquin y Fernando Carrillo, 97-111. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cotterrell, Roger. 1997. The Concept of Legal Culture. En *Comparing Legal Cultures*, ed. David Nelken, 13-32. Aldershot: Darmouth Publishing Group.
- Cousó, Javier. 2010. "Los desafíos de la democracia constitucional en América Latina: entre la tentación populista y la utopía neoconstitucional". *Anuario del Centro de Derechos*

- Humanos de la Universidad de Chile* 6: 33-47. [Disponible en <http://www.anuariocdh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/11480/11831> (consultada el 11 de marzo de 2014)].
- CPEUM. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2012. Disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf> (consultada el 20 de noviembre de 2012).
- Domingo Villegas, Pilar y Rachel Sieder. 2001. *Rule of Law in Latin America: the International Promotion of Judicial Reform*. Londres: Institute of Latin American Studies.
- El Universal*. 2009. “Caso ‘Juanitas’ genera ola de críticas”, 5 de septiembre, sección Columnas. [Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/columnas/79877.html> (consultada el 18 de diciembre de 2012)].
- Epstein, Lee y Jack Knight. 2000. “Toward a Strategic Revolution in Judicial Politics: a Look Back, a Look Ahead”. *Political Research Quarterly* 5 (septiembre): 625-61.
- Facio, Alda. 1999. Hacia otra teoría crítica del derecho. En *Género y Derecho*, comp. Lorena Fries y Alda Facio, 201-29. Santiago de Chile: American University/Ilanud/Ediciones La Morada.
- Fiss, Owen M. 1976. “Groups and the Equal Protection Clause”. *Philosophy & Public Affairs* 2 (invierno): 107-77.
- Hilbink, Lisa. 2012. “The Origins of Positive Judicial Independence”. *World Politics* 64 (octubre): 587-621.
- Hirschl, Ran. 2008. The Judicialization of Politics. En *Oxford Handbook of Law and Politics*, eds. Keith Whittington, Daniel Kelemen y Gregory Caldeira, 119-41. Oxford: Oxford University Press.
- Inclán, María y Silvia Inclán. 2005. “Las reformas judiciales en América Latina y la rendición de cuentas del Estado”. *Perfiles Latinoamericanos* 26 (julio-diciembre): 55-82.
- International IDEA. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2008. Global Database of Quotas for

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

- Women. Disponible en www.quotaproject.org (consultada el 20 de noviembre de 2012).
- Jaramillo, Isabel Cristina. 2009. La crítica feminista al derecho. En *El género en el derecho. Ensayos críticos*, comps. Ramiro Ávila Santamaría, Judith Salgado y Lola Valladares, 103-35. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.
- Jurisprudencia 18/2004. REGISTRO DE CANDIDATOS. NO IRROGA PERJUCIO ALGUNO A UN PARTIDO POLÍTICO DIVERSO AL POSTULANTE, CUANDO SE INVOCAN VIOLACIONES ESTATUTARIAS EN LA SELECCIÓN DE LOS MISMOS Y NO DE ELEGIBILIDAD. *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*, 280-1. [Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=18/2004> (consultada el 11 de marzo de 2014)].
- 16/2009. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIÓNADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO. Disponible en http://portal.te.gob.mx/iuse/tesisjur_internet.aspx?tpoBusqueda=&idTesis=1221 (consultada el 20 de noviembre de 2012).
- 16/2012. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIÓNADOR. EL CESE DE LA CONDUCTA INVESTIGADA NO LO DEJA SIN MATERIA NI LO DA POR CONCLUIDO. *Gaceta de jurisprudencia y tesis en materia electoral* 10 (año 5): 19-20. [Disponible en <http://www.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idTesis=16/2012> (consultada el 14 de diciembre de 2012)].
- Kapiszewski, Diana. 2007. *Challenging Decisions. High Courts and Economic Governance in Argentina and Brasil*. Tesis de doctorado, Universidad de California, Berkeley.
- y Matthew Taylor. 2008. “Doing Courts Justice? Studying Judicial Politics in Latin America”. *Perspectives on Politics* 6 (diciembre): 741-64.
- LGSMIME. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. 2012. Disponible en <http://portal.te.gob>.

mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/ley-general-del-sistema-de-medios-de-impugnacion-e (consultada el 20 de noviembre de 2012).

Linares, Sebastián. 2004. “Qué es y cómo se mide la independencia judicial”. *Política y Gobierno* XI (primer semestre): 73-136.

López Medina, Diego Eduardo. 2009. *El derecho de los jueces*. Bogotá: Legis.

Maravall, José María y Adam Przeworski. 2003. *Democracy and the Rule of Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo. 2005. “Democracia y Estado de Derecho”. *Nexos* 325 (enero): 19-27.

—, Juan Méndez, y Pedro Paulo Pinheiro. 2002. *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Pásara Pazos, Luis. 2004. *En busca de una justicia distinta: experiencias de reforma en América Latina*. México: IIJ-UNAM.

Reynoso, Diego y Natalia D'ángelo. 2006. “Las leyes de cuotas y su impacto en la elección de mujeres en México”. *Política y Gobierno* XIII (segundo semestre): 279-313.

Russell, Peter. 2001. Toward a General Theory of Judicial Independence. En *Judicial Independence in the Age of Democracy*, eds. Peter Russell y David O'Brien, 1-24. Londres: University of Virginia Press.

Sentencia JIN/013/2010. Actor: Partido de la Revolución Democrática, y Coalición “Mega Alianza Todos con Quintana Roo”. Autoridad Responsable: Consejo General Del Institutito Electoral De Quintana Roo. México. Tribunal Electoral de Quintana Roo. Disponible en http://www.teqroo.com.mx/sitio2007/teqroo/activos/pdf/sentencias/2010/juicio_inconformidad/jin_013_2010_2.pdf (consultada el 17 de diciembre de 2012).

— SCJ-AI 7/2009 y acumuladas 8/2009 y 9/2009. Actores: Convergencia, Partido Político Nacional, Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática. Diario Oficial de la Federación, 9 de diciembre de 2009: 38-91.

Comentarios
a las Sentencias
del Tribunal
Electoral

- SCJ-AI 63/2009 y acumuladas 64/2009 y 65/2009. Actores: Diputados integrantes de la sexagésima segunda Legislatura del Estado de Chihuahua, Partido del Trabajo, y Procurador General de la República. Diario Oficial de la Federación, 29 de enero de 2010: 18-108.
- SX-JRC-17/2010. ACTORES: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y COALICIÓN “MEGA ALIANZA TODOS CON QUINTANA ROO”. AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL ELECTORAL DE QUINTANA ROO. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2010/JRC/SX-JRC-00017-2010.htm> (consultada el 30 de enero de 2014).
- SX-JRC-35/2010. ACTOR: Partido de la Revolución Democrática, y Coalición “Mega Alianza Todos con Quintana Roo”. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral De Quintana Roo. Disponible en <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SX/2010/JRC/SX-JRC-00035-2010.htm> (consultada el 11 de marzo de 2014).
- Smart, Carol. 2000. La teoría feminista y el discurso jurídico. En Birgin 2000, 31-71.
- TEPJF. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2005. *Compilación oficial de jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- . 2011. *Compilación 1997-2010. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. Vol. 1. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. [Disponible en http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/compilacion/jurisprudencia_v1_t1.pdf (consultada el 11 de marzo de 2014)].
- Whittington, Keith, Daniel Kelemen y Gregory Caldeira, eds. 2008. *The Oxford Handbook of Law and Politics*. Vol. 3. Oxford: Oxford University Press.
- Zaremba, Gisela. 2010. ¿Cuánto y para qué? Los derechos políticos de las mujeres desde la óptica de la representación

descriptiva y sustantiva. En *Género y derechos políticos. La protección jurisdiccional de los derechos político-electORALES de las mujeres en México*, dirs. Karina Ansolabehere y Daniela Cerva, 75-123. México: TEPJF.